

HYRESSÄTTNING I ÄNDAMÅLSFASTIG- HETER

Hans Lind

REPLIK I nr 6/2003 skrev Roland Andersson och Bo Söderberg (A&S) en artikel med titeln "Behövs internhyror i statens fastighetsförvaltning?" I artikeln berörs en rad olika frågor, t ex gränsdragningen mellan olika fastighetstyper och hyressättning för sk ändamålsfastigheter. Eftersom A&S delvis kommer till andra slutsatser än i den utvärdering där jag var sekreterare (SOU 1996:187, SOU 1997:96) är några kommentarer på plats. Kommentarererna rör enbart frågan om hyressättning av ändamålsfastigheter.

Det är viktigt att se hanteringen av statens lokalförsörjning utifrån det rådande budgetsystemet. En grundsten i detta system är decentralisering, vilket bl a innebär att myndigheterna själva ska prioritera mellan t ex lokaler, personal och annat. Med undantag av mycket stora projekt, där regeringen direkt fattar beslut, är tanken att t ex ett universitet själv ska bestämma om det ska bygga ut sina laboratorier eller höja standarden i sina hörsalar. Ska ett sådant decentraliserat rambudgetsystem fungera är det självklart att det måste finnas ett pris för alla resurser, inklusive lokaler. Av artikelns ingress, där det står att "Det nuvarande systemet med internhyror även för ändamålsfastigheter avfärdas som ganska meningslöst." kan man få intrycket att A&S inte accepterar denna självklarhet. Som kommer att framgå nedan stämmer dock inte artikelns innehåll riktigt med ingressen!

Givet dagens budgetsystem är den intressanta frågan egentligen inte om

internhyror behövs utan snarare exakt hur kostnader för lokaler ska belasta myndigheterna. En första fråga är då om dessa kostnader ska belasta myndigheten genom att myndigheten äger fastigheten och direkt står för kapital-, drift och underhållskostnader eller om myndigheten ska hyra fastigheten. Det svenska systemet bygger på att myndigheterna inte får äga fastigheter utan ska hyra sina lokaler. Motivet till detta diskuteras i Lind (1998) men eftersom A&S inte tar upp denna aspekt utgår jag i fortsättningen från att myndigheterna hyr sina lokaler.

Investeringsbeslut och prissättning

En tanke som framskymtar i A&S är att separera investeringsbeslut och prissättningsbeslut. Först görs någon form av samhällsekonomisk bedömning för att komma fram till vilka investeringar som ska göras och därefter sätts ett pris som motsvarar alternativkostnaden. Om det då är en anläggning som saknar alternativ användning, t ex ett avlägset beläget fängelse, skulle alternativkostnaden bara handla om drift- och underhållskostnader. Slutsatsen tycks bli att Kriminalvårdstyrelsen därmed ska betala en hyra av fängelset som motsvarar drift- och underhållskostnaderna.

Om emellertid de allra flesta lokalbeslut ska hanteras decentraliserat ligger det nära till hands att istället säga att myndigheten får rätt signaler om den måste betala även kapitalkostnader som är "sunk cost". Detta konstaterar också A&S på s 19: "För nya byggnader m m behövs ett ekonomiskt incitament som gör att de som önskar sådana också får ta ett ekonomiskt ansvar för kostnaderna". Precis så är dagens system och jag har svårt att få ihop det A&S säger på s 19 med ingressens avfärdande av internhyror för ändamålsfastigheter. Enligt dagens budgetsystem tas kostnaden ut i form av hyra, men i sak ändras

Hans Lind är docent vid avd f Bygg- och fastighetsekonomi, Inst f Infrastruktur, KTH och har under senare tid forskat om bl a hyresreglering och bubblor på fastighetsmarknaden.
hans.lind@infra.kth.se

inget om man, som A&S tar upp, skulle kalla kapitalkostnadsdelen av detta för lån där myndigheten betalar ränta och amortering.

Det finns emellertid två intressanta specialfall där A&S tes om att hyran enbart ska omfatta drift- och underhållskostnader är intressantare. Det första är de större nyinvesteringar som regeringen direkt beslutar om och där investeringsbeslutet åtföljs av en anslagsökning. Ett exempel på detta är när det nya Moderna Museet i Stockholm byggdes. Här är det naturligtvis pengar som skickas "fram och tillbaka" i form av anslag och hyror.

Den andra situationen rör följande rader i A&S (§ 21) "För redan existerande ändamålsfastigheter finns det inte någon anledning att ha några internhyror utöver sådana som täcker drifts- och underhållskostnader". Läser man artikeln noggrant och i positiv anda förstår man att "existerande ändamålsfastighet" här betyder "ändamålsfastighet som existerade 1993 när reformen genomfördes". När det gäller lokaler som kommit till därefter så ska ju myndigheten enligt argumenten ovan belastas med de fulla kostnaderna (se nedan för precisering av detta). Skulle man sänka myndighetens utgift till nivån för drift- o underhållskostnaderna den dag som byggnaden faktiskt existerar så blir signalerna självklart felaktiga och det betonar som framgick ovan även A&S.

I utredningen gjorde vi emellertid bedömningen att det var viktigt med ett enhetligt system för hanteringen av ändamålsfastigheter. Det skulle särskilt efter ett antal år vara svårt att få myndigheterna att förstå logiken bakom att man betalade full kostnad för vissa lokaler, medan enbart drift- och underhållskostnader för andra, nämligen de som fanns 1993 och de där regeringen fattat särskilda beslut och ökat anslagen. Vår utgångspunkt var då att alla hyror

skulle sättas som om det var nya byggnader och som om det var byggnader som myndigheten själv beslutat om; för alla ändamålsfastigheter skulle hyrorna spegla båda kapitalkostnader och drift- och underhållskostnader.

Hur undviker man felaktiga incitament vid lämnandet att lokaler?

A&S har rätt i att det finns ett antal exempel från främst kommuner och landsting där vad vi kan kalla fullkostnadshyra lett till att verksamheter tomtställt för mycket lokaler. Verksamheten, t ex en skola eller en sjukhusavdelning, har sparar in hela sin höga hyra medan kommunen/landstinget som helhet enbart sparar in den del som motsvarar drift och underhållskostnader. Liknande exempel finns på försvarsområdet.

Den väg som valdes i vår utredning för att undvika detta var att diskutera hyreskontraktet som helhet och inte bara den del som rör den hyra som myndigheten ska betala (se Lind 1998). Utgångspunkten i utredningen var på denna punkt ett tankeexperiment: Vilken typ av kontrakt ska vi förvänta oss när det gäller förhyrning av fastigheter utan alternativ användning på en konkurrensmarknad med välinformerade aktörer? Vår bedömning var att fastighetsägare på en sådan marknad i regel skulle kräva en hyra som täcker deras fulla kostnader även om det från statens sida naturligtvis skulle vara en fördel om det fanns privata aktörer som var beredda att spekulera i framtida alternativ användning och därför acceptera en lägre hyra! En fastighetsägare skulle också skriva in ett villkor om att hyresgästen måste kompensera fastighetsägaren, för t ex återstående bokfört värde, om hyresgästen vill lämna lokalen innan hela byggnaden är betald. Det senare innebär i praktiken att den myndighet som vill lämna en ändamålsfastighet enbart sparar in drift- och underhålls-

kostnader, dvs vi får precis samma effekt som om "hyran" bara vara drift- och underhållskostnader. På detta, som vi tyckte, smarta sätt, kunde man få rätt incitament både vid investeringstidpunkten och under nyttjandetiden.

Konkurrensen mellan fastighetsägarna skulle också, enligt våra spekulationer, leda till att den välinformerade myndigheten kan få in en klausul om att enbart behöva betala en hyra som motsvarar drift- och underhållskostnader om man vill förlänga kontraktet efter den tidpunkt som byggnaden är avskriven, dvs precis det som A&S tar upp på s 19.

Avslutning

Den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen är inte problemfri men enligt min bedömning ligger huvudproblemen inte i de grundläggande principerna för hyressättningen av rena ändamålsfastigheter. Givet dagens budgetsytem är det ganska skälvtklart att myndigheterna ska betala hyra för alla lokaler de nyttjar och att dessa i princip ska motsvara marknadsmässiga kostnader för att bygga och förvalta dessa lokaler.

Ett större problem är enligt min mening styrningen av de statliga fastighetsägarna. Vad är rimliga avkastningskrav på bolag som Akademiska Hus? Hur ska man undvika att en kunnig fastighetsägare förhandlar sig till förmånliga kontraktsvillkor gentemot en myndighet som inte är lika välinformerad? Finansdepartementet har ända sedan Erik Åsbrinks tid varit alldeles för passiv gentemot de statliga fastighetsägarna. Under utredningen mötte vi flera myndigheter

som sa att det var mycket lättare att ha en privat fastighetsägare som hyresvärd än en statlig fastighetsägare!

Samtidigt finns här naturligtvis ett klassiskt moral-hazard problem. KTH och Chalmers driver t ex för närvarande en kampanj för att få ner sina hyror. Om de höga hyrorna emellertid delvis beror på dåliga förhandlingar och för omfattade byggnadsverksamhet skulle det sända helt fel signaler om Finansdepartementet ingrep! Och det är inte lätt för Finansdepartementet att få grepp om vad som är Akademiska Hus fel, vad som är de aktuella högskolornas fel och vad som sammanhänger med olämpliga direktiv från Finansdepartementet till fastighetsbolagen.

Detta pekar naturligtvis fram mot en kanske ännu intressantare fråga. Om man först "fixar till" hyreskontrakten enligt tankeexperimentet ovan, kanske man kan sälja de flesta av de aktuella fastigheterna och på det sättet avskaffa alla "internhyror"! Problemen med att styra ett eget fastighetsbolag är kanske större än de problem som skulle uppstå på marknaden. Många stora industri-företag har t ex sålt av sina fastigheter under senare år.

REFERENSER

- Andersson, R och B Söderberg (2003), "Behövs internhyror i statens fastighetsförvaltning?" *Ekonomisk Debatt*, årg 31, nr 6, s 13-22.
- Lind, H (1998), "Den offentliga sektorns fastighetshantering: Organisation och incitament", *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 5, s 359-366.
- SOU 1996:187, *Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning*.
- SOU 1997:96, *Lokalförsörjning och fastighetsäggande: Principer för förvaltning och hyressättning*.